

DG INSIGHTS

Visiones Sobre la Gobernanza Democrática

Volumen 7, Marzo 2009

De DGG KM Facilitation Team

[English Version](#) | [Version Française](#) | [Versión en Español](#)

Para leer, responder o presentar un texto sur Visiones sobre la Gobernanza Democrática en [DG Insights Live](#).



Anuradha Rajivan

Coordinador Regional de Programa, Centro Regional del PNUD en Colombo

Acerca de Visiones sobre Gobernanza Democrática: *Visiones sobre Gobernanza Democrática*, una publicación online para la Comunidad de Práctica sobre la Gobernanza Democrática, tiene como objetivos subrayar las tendencias emergentes y los temas sustanciales que los practicantes de PNUD/NU y la más amplia comunidad de investigadores están intentando resolver como así también promover un entendimiento más profundo sobre la democracia y la gobernanza democrática. Queremos invitar a los miembros de la red con experiencias relevantes y/o habilidad temática en temas específicos a contribuir con **Visiones sobre Gobernanza Democrática** a través del email dgp-net@groups.undp.org

Aclaración: *Visiones sobre Gobernanza Democrática* está constituida por las contribuciones de los miembros de la red y no representa necesariamente la perspectiva de PNUD.

Crisis Financiera, Corrupción y Desafíos para la Gobernanza Democrática

Corrupción, dinero e instituciones

Como el traje nuevo del emperador, estamos ignorando algo que nos está mirando directamente a la cara? Las conexiones entre corrupción y la actual crisis financiera global ya se está extendiendo desde Estados Unidos a las vidas y medios de sustento de otras economías. Esto surge en parte de la complejidad de definir corrupción, especialmente en su presunta asociación con la ilegalidad. Un sistema que recompensa riesgos de pérdida colectiva a favor de ganancia privada es intrínsecamente corrupto. Las políticas para encontrar la salida a la recesión global emergente están colmadas de potencial para selectividad y acuerdos recíprocos. Podemos esperar aún más en tanto la misma baja presiona a más gente a cruzar la línea – para retener sus negocios, trabajos y casas, sus medios de sustento. En el pasado, la corrupción se ha identificado como un factor contribuyente a agravar la crisis financiera en Asia en 1997 (Mobarak y Lipscomb 2009). En Estados Unidos, las semillas de un colapso sistémico fueron desparramadas cuando la supervisión prudencial fue reemplazada por la determinación de precios de riesgo, fertilizadas por un sistema de recompensas que incentivó monumentalmente la promoción de “activos” derivados opacos, y alentó una enorme influencia de los bancos de inversión. Mucho de esto fue técnicamente legal. “La debacle financiera tiene muchas causas e implicaciones, pero sería erróneo subestimar la corrupción sistémica.” (Kaufmann 2009)

La corrupción no es sólo sobornos. Es tanto un fenómeno del sector privado como del sector público. Prospera en la zona gris entre el gobierno y los jugadores privados. La explotación de las brechas entre los bienes privados y sociales tiene lugar a través de un malversamiento compartido del poder para el fomento de beneficios no planeados. Los bancos, reguladores y agencias crediticias parecen haber confluído en el reconocimiento insuficiente del ejercicio bancario “en las sombras” y de la confianza en los mercados de capitales – similar a la “captura institucional.” Reconocer formas más sutiles de corrupción, formas que pueden ser técnicamente legales (cuando las instituciones son “capturadas” y las reglas “ajustadas” por los poderosos) es tan importante como identificar formas más obvias como el desvío de recursos o la concesión de favores. Recuerden el pequeño que no tiene miedo de decir “... pero el emperador está desnudo!” Admitir que hay corrupción es la precondition para enfrentarla.

Defensa de las democracias

Todos los países enfrentan a la corrupción de una forma u otra. Vemos titulares sobre acusaciones de corrupción en países de Japón a Estados Unidos, de Indonesia a Fijé. Ninguna sociedad tiene todas las soluciones para este viejo fenómeno. Todos los países enfrentan a la corrupción de una forma u otra. Vemos titulares sobre acusaciones de corrupción en países de Japón a Estados Unidos, de Indonesia a Fijé. Ninguna sociedad tiene todas las soluciones para este viejo fenómeno.

Las democracias son vulnerables. Ningún país tiene una solución a prueba de tontos para el financiamiento electoral que suscita relaciones incómodas entre las empresas y los partidos políticos. La extendida corrupción puede volver a las democracias vulnerables a la toma de poder, haciendo de esto un urgente imperativo.

La corrupción en la cima da municiones a los elementos descontentos y a aquellos interesados en compartir los botines para fomentar el malestar de la sociedad. En países como Bangladesh, Paquistán y Tailandia, la ira popular contra la corrupción fue la base alegada para derrocar gobiernos electos e imponer regímenes más autoritarios con consecuencias adversas para la gobernanza democrática.

Tomar posiciones públicas contra la corrupción puede proporcionar enormes dividendos políticos (PNUD 2008). Los líderes tanto como la gente se benefician en cooperar para enfrentar la corrupción. Los pobres sufren el mayor impacto pero tiene poca voz en dar forma a las instituciones o en influenciar el uso de recursos. Muchas formas de corrupción atraviesan fronteras nacionales a través del mal uso de ciertos canales, como ser recursos financieros, compañías multinacionales, comercio, migración, lavado de dinero, u oasis impositivos.

¿Puede el foco en la corrupción distraer los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los pobres? Se necesitan dinero adecuado e instituciones apropiadas para progresar en la realización de los objetivos de desarrollo acordados, asegurando que la gente esté en el centro del discurso de desarrollo, profundizando las democracias y promoviendo el desarrollo humano. La corrupción erosiona tanto el dinero como las instituciones. El argumento para enfrentar conscientemente la corrupción es el mismo que el utilizado para la reducción de pobreza: los países no esperan que la pobreza disminuya automáticamente, es necesario diseñar políticas para acelerar el proceso. Lo mismo ocurre con la corrupción.

Tragedia de los comunes

La buena gobernanza es un bien público, un recurso de propiedad común. La corrupción presente el clásico caso de la “tragedia de los comunes” (Hardin 1968). Hardin reconoce que las soluciones técnicas por sí solas no pueden resolver los problemas de bien público. Tales problemas requieren un cambio de comportamiento. El dilema surge en tanto la corrupción puede proporcionar beneficios individuales inmediatos en el corto plazo a la vez que corroe los intereses de grupo, llevando eventualmente al colapso institucional que perjudica a todos. En tanto más y más gente se corrompe, la ventaja comparativa de la corrupción puede desaparecer. Una persona puede llegar a incurrir en actos de corrupción sólo para conservar su lugar – en un contexto de corrupción extendida, no hacer lo mismo puede tener costos, erosionando así la integridad de las instituciones de gobernanza. Se prevé un aumento del fraude como respuesta a la baja económica (GAAPweb 2009). Cuando una gran mayoría de la población es corrupta, una minoría que no lo es puede hacer sólo una pequeña diferencia; cuando una gran mayoría de la población no es corrupta, una minoría que lo es puede hacer sólo una pequeña diferencia. Es más fácil no ser corrupto cuando el comportamiento no corrupto es la norma social. La corrupción puede rápidamente corroer las instituciones, pero revertir el proceso puede ser muy difícil.

A pesar de ser parte del comportamiento humano, la mayoría de la gente quisiera que los demás fuesen honestos en vez de corruptos – como en las situaciones de los aprovechados (*free rider*). Mientras que los intereses grupales y privados pueden divergir en el corto plazo, son abrumadoramente consistentes en el largo plazo, dando así una fuerte base a las políticas públicas respaldadas por arreglos institucionales para rebatir la corrupción. Un ejemplo de biología evolutiva ofrece un paralelo interesante con la tragedia de los comunes que surge de la corrupción: el comportamiento de los parásitos alimentándose de un huésped común. El interés del grupo es que el huésped se conserve en buen estado físico, pero sólo el comportamiento egoísta destruye el huésped común, acabando también con los parásitos.

Corrosión de todos los objetivos de desarrollo

La corrupción afecta de manera adversa todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la vez que revierte los logros alcanzados con tanta dificultad. Mientras que la mayoría de la gente es perjudicada por la corrupción, los relativamente desaventajados se perjudican aún más en tanto la corrupción profundiza la pobreza, degrada los derechos humanos y genera un sentido de injusticia y alienación. Los pobres tienen menos capacidad para sobornar y la suma del soborno constituye una mayor parte de sus limitados ingresos. Más aún, este sector de la población tiene poca voz en dar forma a instituciones y políticas que pueden ser secuestradas por grandes negocios, pero tales instituciones y políticas tienen a la vez un gran impacto sobre este sector. De esta manera, la corrupción limita en muchas maneras las opciones de la gente, convirtiéndose en tema crítico para el desarrollo humano (PNUD 2009).

La corrupción de los servicios sociales afecta la vida cotidiana de la gente. Los pobres dependen mucho más de la provisión pública de salud, educación y recursos esenciales como agua y electricidad, ya que tienen menos acceso a las opciones privadas. La escasez de plazas en las escuelas, de agua potable, electricidad, vacantes para maestros, centros de salud, etc., contribuyen a una corrupción de “sobrevivencia”. La corrupción en el sector de salud puede incluir acuerdos sobre drogas, resultar en vacunas y drogas espurias, privar a los pobres de servicios de salud y hasta contribuir con prácticas extremas como la remoción de órganos de personas pobres sin un consentimiento informado. Puede interferir con el acceso a y con la calidad de la educación de los niños y dañar una importante institución que fomenta la ética – el sistema educativo. La corrupción en servicios como la

salubridad del agua y la electricidad pueden dañar provisiones esenciales que ya son escasas y que, a su vez, afectan negativamente a la salud.

La justicia está a la venta. Los pobres se ven afectados mucho más en su vida cotidiana por las instituciones de justicia como la policía y la magistratura. Opuestamente a los más que están en buena posición, los pobres no pueden contratar seguridad o servicios legales privados. Ellos sufren injusticias hasta cuando los casos no se registran o cuando se establecen casos falsos debido a su incapacidad de sobornar. Aquí nuevamente la escasez es un importante factor. El término “corrupción pequeña” subraya el valor monetario de los sobornos, minimizando tanto el gran número de gente afectada como la persistencia de las demandas. La corrupción “al por menor” captura mejor la extensión del fenómeno. Irónicamente, la policía y la magistratura son parte de la maquinaria anti-corrupción.

La corrupción puede afectar los ingresos. Los medios de vida de la gente se ponen en riesgo cuando se corrompen los programas de generación de ingresos o de acceso a crédito. La corrupción desbarata la iniciativa privada al crear trabas para la inversión tanto doméstica como extranjera. Las mujeres pueden sufrir explotación sexual u otras formas de explotación al intentar acceder y retener un trabajo pago. La corrupción drena y desvía recursos escasos, restringe el espacio fiscal, corroe las instituciones y disminuye los posibilidades de desarrollo de un país (PNUD 2008).

Los recursos naturales proporcionan terreno fértil. Enormes ganancias combinadas con remotas ubicaciones y derechos de propiedad poco claros crean oportunidades para la corrupción. Los intereses de negocios en connivencia con el gobierno pueden debilitar leyes y reglas que regulan el uso de bosques, tierra, agua o minerales, agravando de esta manera la degradación del medio ambiente, socavando los medios de sustento y poniendo en peligro los intereses de generaciones futuras.

Circunstancias que necesitan ayuda financiera y material son vulnerables. Las respuestas gubernamentales o internacionales a 1) conflictos o desastres naturales y 2) privación de los pobres a largo plazo – los que viven en zonas remotas o son excluidos socialmente – requieren la entrada de grandes sumas de fondos de bajo o ningún costo. Estas sumas deben gastarse rápidamente. Más aún, en situaciones de emergencia, los procedimientos operativos de rutina pueden no ser aplicables como ser en acuciantes crisis humanitarias o en la presente crisis global financiera convertida en crisis humana. Los actores privados y públicos pueden encontrar tales situaciones tentadoras para hacer dinero rápido. Los beneficiarios pueden aceptar menos de lo que les corresponde dada su vulnerabilidad, falta de información sobre su calificación para recibir, y disposición a aceptar algo antes de quedarse con nada. Sin embargo, los efectos del desvío de fondos son muy serios – un colapso de la confianza entre la élite gobernante y los gobernados, el disenso entre comunidades, la inestabilidad política, y el empeoramiento del impacto del desastre. Ya se han establecido claros vínculos entre la corrupción y las situaciones de desarrollo especiales (Evans 2007).

Hasta las respuestas bien intencionadas de políticas para mitigar la baja económica corren el riesgo de corrupción. Los medios de comunicación han expuesto discusiones sobre las partidas preestablecidas de dinero en Estados Unidos que predestinan fondos federales. Daniel Kauffman (2009) señala: **“Primero, el sector público está redefiniendo la regulación; segundo, el gobierno se está volviendo dueño de las instituciones financieras; tercero, está sacando de apuros a determinados intereses privados a través de una infusión rápida y masiva de fondos; cuarto, está por proporcionar casi un enorme estímulo fiscal a obras de infraestructura; y quinto, tiene como intención extender las redes de seguridad social (y de vivienda) a millones de ciudadanos vulnerables.** Hay riesgos de gobernanza y corrupción en cada una de estas áreas. Los grupos de presión ya están esperando en la puerta...”

Combatiendo la corrupción

El tema de la corrupción está cada vez más pasando a ocupar el lugar prioritario de la agenda en muchos países. Los gobiernos no sólo están acordando o ratificando la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción; también están reconociendo el estado de opinión de la gente, el rol de los actores privados (incluyendo bancos, abogados y contadores), y la importancia de la cooperación a través de las fronteras. En tanto la gente está menos dispuesta a tolerar corrupción y elementos disruptivos muestran su disposición para desestabilizar gobiernos, combatir la corrupción tiene sentido política, estratégica y moralmente hablando – mucho más que antes. Existen razones prácticas, estratégicas y morales para desafiar esta plaga. Prácticamente, los países en desarrollo necesitan recursos, internos y externos. La corrupción debilita la disponibilidad de recursos, restringe el espacio fiscal y desvía los ya escasos fondos a prioridades no ligadas al desarrollo. Para el liderazgo político tiene sentido político ser visto como aquél que mitiga la plaga, más aún cuando ésta afecta la vida cotidiana de la gente como lo muestra el ejemplo de los servicios sociales. Esto contribuye a una enorme satisfacción de los ciudadanos.

Estratégicamente, se necesitan ciudadanos para cooperar con gobiernos y el sector privado en el contrato social. Donde se cuestionan las instituciones de poder y privilegio los disturbios sociales no son improbables. Moralmente, la corrupción constituye una falta de respeto a la igualdad y a los otros seres humanos. Daña desproporcionadamente a los pobres. Se necesita rebatir la corrupción por todas estas razones.

Mientras circunstancias locales darán forma a medidas específicas, una estrategia abarcadora debe incluir la sinergia entre presiones simultáneas desde abajo y desde arriba – cada una controlando que la otra sea honesta. La presión desde arriba incluye agencias fortalecidas de anti-corrupción, legislación sobre el derecho a la información y reforma del servicio civil; la fuerza desde abajo deriva de medios de comunicación libres y competitivos y de una sociedad civil vibrante e informada que usa la información y tiene como expectativa profundizar la transparencia. Se debe alentar una mayor confianza y dependencia en la prevención y no en la captura y castigo después del hecho. Esto requiere efectiva apertura de información, auditorías creíbles, y normas y parámetros verificables para todas las instituciones. Y una gran parte de la corrupción de “sobrevivencia” necesita proporcionar respuestas para tratar con la escasez en vez de castigar a los pobres por robar agua o electricidad. [“Enfrentando la Corrupción, Transformando Vidas”](#) identifica una agenda de siete puntos para el cambio (PNUD 2008).

Este documento tiene como base el trabajo de la Unidad de Reporte sobre Desarrollo Humano ubicada en el Centro Regional de Asia-Pacífico, Oficina de Colombo, que fue realizado para el Reporte de Desarrollo Humano de Asia-Pacífico, “Enfrentando la Corrupción, Transformando Vidas.”

Selected readings

- Gampat, Ramesh, 2007. “Approaches to corruption”. HDRU Brief no. 03/2007. Colombo: UNDP Regional Centre for Asia Pacific. In A. Rajivan and R. Gampat (eds.) 2009. Perspectives on Corruption and Human Development. New Delhi: Macmillan (forthcoming).
- Evans, Kevin 2007. “Addressing corruption in special development situations from a human development perspective – Lessons from the Asia Pacific Region.” Technical background paper commissioned for the Asia Pacific Human Development Report on Corruption. Colombo: UNDP Regional Center. Also in A. Rajivan and R. Gampat (eds.) 2009. Perspectives on Corruption and Human Development. New Delhi: Macmillan (forthcoming).
- Hardin, Garrett 1968. “The Tragedy of the Commons”, Science, Vol. 162, No. 3859, December 13, pp. 1243-1248.
- HDRU (Human Development Report Unit) Team. 2007. “Corruption myths or myths on corruption?” HDRU Brief No. 02/07. Colombo: UNDP Regional Centre for Asia Pacific.
- Rajivan, Anuradha 2006. “Questioning corruption: Is choice and voice a vaccine against it?” HDRU Brief no. 04/2006. Colombo: UNDP Regional Centre for Asia Pacific. In A. Rajivan and R. Gampat (eds.) 2009. Perspectives on Corruption and Human Development. New Delhi: Macmillan (forthcoming).
- Rajivan, Anuradha 2007. “Understanding corruption from a development perspective: how can it be curbed?” HDRU Brief no. 06/07. Colombo: UNDP Regional Centre for Asia Pacific. In A. Rajivan and R. Gampat (eds.) 2009. Perspectives on Corruption and Human Development. New Delhi: Macmillan (forthcoming).
- UNDP 2008. [“Tackling Corruption Transforming Lives”](#) Asia-Pacific Human Development Report. New Delhi: Macmillan.
- UNDP 2009. [“Challenging Corruption: Prioritizing Social Services for Human Development”](#) Human Development Report Unit Discussion Paper. Colombo: UNDP Regional Center for Asia Pacific.

Acercas de Visiones sobre Gobernanza Democrática

Visiones sobre Gobernanza Democrática, una publicación online para la Comunidad de Práctica sobre la Gobernanza Democrática, tiene como objetivos subrayar las tendencias emergentes y los temas sustanciales que los practicantes de PNUD/NU y la más amplia comunidad de investigadores están intentando resolver como así también promover un entendimiento más profundo sobre la democracia y la gobernanza democrática. Queremos invitar a los miembros de la red con experiencias relevantes y/o habilidad temática en temas específicos a contribuir con Visiones sobre Gobernanza Democrática a través del email dgp-net@groups.undp.org

Aclaración: Visiones sobre Gobernanza Democrática está constituida por las contribuciones de los miembros de la red y no representa necesariamente la perspectiva de PNUD.